



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Mario Nispi Landi	Presidente
Giampiero Maria Gallo	Consigliere
Francesco Belsanti	Consigliere
Paolo Bertozzi	Consigliere (relatore)
Rosaria Di Blasi	Primo Referendario
Anna Peta	Primo Referendario
Lucia Marra	Referendario
Matteo Lariccia	Referendario

Nell'adunanza pubblica del 13 febbraio 2025;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede deliberante n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo;

Visto l'art. 1, comma 170, la legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Visto l'art. 3, commi 3 e 7, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 che al titolo II contiene le disposizioni relative "ai principi generali e applicati per il settore sanitario";

Viste le leggi regionali 24 febbraio 2005, n. 40 “Disciplina del servizio sanitario regionale” e 28 dicembre 2015, n. 84, di riordino dell’assetto istituzionale e organizzativo del medesimo servizio sanitario regionale;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 11/SEZAUT/2024/INPR con cui sono state approvate le linee guida per la relazione dei Collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale sul bilancio di esercizio del 2023;

Esaminata la relazione sul bilancio di esercizio 2023 dell’Azienda **USL Toscana Sud Est** trasmessa dal Collegio sindacale;

Vista la relazione di deferimento del Magistrato istruttore;

Esaminate le controdeduzioni trasmesse dall’Azienda;

Udito il relatore, dott. Paolo Bertozzi;

Uditi i rappresentanti dell’Azienda e il rappresentante della Regione intervenuti in adunanza.

PREMESSO IN FATTO

Dall’esame della relazione-questionario sul bilancio di esercizio 2023 trasmessa dal Collegio sindacale dell’**Azienda USL Toscana Sud Est** ai sensi dell’art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dalla documentazione successivamente acquisita in sede istruttoria sono emerse criticità attinenti alla gestione economica e finanziaria dell’ente e al conseguimento degli obiettivi di riduzione della spesa pubblica che coinvolgono anche la Regione per le funzioni istituzionali ad essa spettanti sul Servizio sanitario regionale (SSR).

Il Magistrato istruttore ha ritenuto di sottoporre la situazione dell’Azienda, come emersa dall’istruttoria, alla valutazione collegiale della Sezione, convocata allo scopo nell’adunanza pubblica del 13 febbraio 2025.

L’Azienda, con la nota n. 36785 del 7 febbraio 2025, ha fatto pervenire una memoria con ulteriori chiarimenti e precisazioni sui rilievi contestati.

Sono presenti in adunanza in rappresentanza dell’Azienda, la dott.ssa Antonella Valeri, Direttore Amministrativo e la dott.ssa Carmela Di Luigi, Direttore del Dipartimento del governo economico e delle gestioni economiche e finanziarie.

In rappresentanza dell’Amministrazione regionale è presente il dott. Moraldo Neri, Dirigente del Settore Contabilità, controllo e investimenti della Direzione Generale

Diritti cittadinanza e coesione sociale e i funzionari dott. Luca Giorgetti e dott. Armando Todaro.

CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO

I. IL CONTROLLO DELLE SEZIONI REGIONALI DELLA CORTE DEI CONTI SUGLI ENTI DEL SSR.

L'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, *"ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica"*, svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria, i relativi bilanci.

La magistratura contabile ha sviluppato tali verifiche in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di essere finalizzato all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti interessati.

L'art 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha integrato la predetta disciplina, disponendo che *"le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, con le modalità e secondo le procedure di cui all' articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. I bilanci preventivi annuali e pluriennali e i rendiconti delle regioni con i relativi allegati sono trasmessi alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dai Presidenti delle regioni con propria relazione"*.

In base al successivo comma 7, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino *"squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno"*, consegue l'obbligo per le amministrazioni interessate *"di*

adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento". Nel caso in cui la Regione "non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria", precetto normativo che, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2014, va limitato ai programmi di spesa presenti nei soli bilanci delle aziende sanitarie e ospedaliere.

Come ribadito dalla Sezione delle autonomie di questa Corte, al di fuori delle condizioni indicate nella norma in questione (da ritenere di stretta interpretazione, non applicabile né in via analogica, né in via estensiva), e cioè mancata copertura di programmi di spesa o insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria, resta operante il criterio del "controllo collaborativo" sancito dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e confortato da una consolidata giurisprudenza costituzionale" (Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 15/2012/INPR).

Le leggi n. 266/2015 e n. 213/2012, come ha precisato la Corte Costituzionale (per tutte, sentenze n. 60/2013 e n. 40/2014), hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e del Servizio sanitario nazionale, funzionali a prevenire rischi per gli equilibri di bilancio.

Tali controlli si collocano su un piano distinto rispetto a quelli sulla gestione amministrativa, aventi fonte nell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, soprattutto in relazione agli esiti, e sono stati ritenuti compatibili con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta a regioni, province e comuni, in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 della Costituzione.

Alla Corte dei conti è, infatti, attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.).

Tali prerogative assumono maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 della

Costituzione, nonché nel riformulato art. 119, richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

II. LA GESTIONE DELL'AZIENDA NELL'ESERCIZIO 2023.

Prima di procedere all'esposizione delle principali irregolarità emerse dal bilancio di esercizio del 2023 dell'Azienda USL Toscana Sud Est si ritiene opportuno premettere una descrizione dell'andamento della gestione nel periodo 2019-2023 attraverso una breve analisi del Conto economico e dello Stato patrimoniale che consenta di valutarne gli effetti sul mantenimento dell'equilibrio economico e dell'equilibrio finanziario-patrimoniale dopo l'impatto della pandemia.

1. Analisi del Conto economico.

I ricavi totali della gestione caratteristica del 2023 raggiungono i 1.881,60 milioni, con un lieve incremento (+1,8%) sul dato del 2022. Il valore supera di 151,67 milioni quello del 2019 (+8,9%).

I contributi in conto esercizio derivanti dalla ripartizione del Fondo sanitario indistinto, passati dai 1.561,24 milioni del 2022 ai 1.637,21 milioni del 2023, segnano una crescita di 75,97 milioni (+4,9%) che compensa la diminuzione di 17,83 milioni (-27,6%) dei contributi da Fondo sanitario vincolato e di 13,80 milioni (-35,1%) dei contributi "extrafondo" che negli anni passati comprendevano i c.d. fondi Covid ed altre risorse straordinarie assegnate alle aziende.

Prosegue, sia pure per importi più contenuti rispetto ai precedenti esercizi, la riduzione dei ricavi da prestazioni sanitarie che risultano pari a 79,60 milioni (-0,7%) e che riguardano anche la mobilità attiva "in compensazione".

Oltre ai ricavi da mobilità sanitaria attiva intraregionale che si attestano a 23,48 milioni (-2,3%) e sono rimasti su valori analoghi anche negli anni della pandemia, sono diminuiti anche i ricavi da mobilità attiva extraregionale, pari 30,07 milioni (-5,9%), il cui valore risulta di oltre due terzi inferiore a quello del 2019.

In aumento sono anche i ricavi da prestazioni erogate in regime di intramoenia che, con 18,38 milioni (+7,2%), registrano il valore più alto dal 2019, a conferma del totale ripristino dei volumi dell'attività libero professionale all'interno dell'Azienda.

I “ricavi da compartecipazione dei privati alla spesa delle prestazioni (ticket)” si assestano nel 2023 a 24,01 milioni, con un incremento (+9,9%) che li riporta a valori prossimi a quelli precedenti la pandemia. Si devono considerare al riguardo anche gli effetti dell’abolizione di talune tipologie di ticket disposto dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 1134/2020.

Dai “concorsi recuperi e rimborsi” sono derivati nel 2023 ricavi per 33,55 milioni, con una significativa contrazione rispetto all’importo del precedente esercizio (-31,8%) determinato dalla diminuzione del payback sui farmaci (-19,1%) e dall’azzeramento del payback sui dispositivi medici che nel 2022 aveva assicurato ricavi per 13,01 milioni.

A fronte del contenzioso in atto tra le aziende sanitarie e le imprese fornitrici di dispositivi medici e in attesa della decisione sulla questione di costituzionalità sulla relativa legge, il Ministero non ha dato corso alle verifiche e alle certificazioni per quantificare le somme dovute per il payback nel 2023 che quindi non sono state assegnate alle aziende e non si sono tradotte in ricavi dell’esercizio.

I costi totali della gestione caratteristica (comprensivi di IRAP sul personale dipendente), sono pari a 1.941,16 milioni nel 2023, con un incremento di 49,34 milioni sul dato del 2022 (+2,6%) e di 209,63 milioni su quello del 2019 (+12,1%).

Continua, in particolare, la progressiva crescita di costi per l’acquisto dei beni sanitari, passati dai 274,74 milioni del 2022 ai 289,99 milioni del 2023 (+5,5%), valore che supera di 48,18 milioni (+19,9%) quello del 2019.

Un incremento più accentuato è riscontabile anche per il consumo dei beni sanitari (+6,5%), in considerazione del maggior impiego delle rimanenze, ridotte nell’esercizio di 2,12 milioni (-8,5%).

In lieve aumento sono anche i costi per l’acquisto dei servizi sanitari attestati nel 2023 a 815,84 milioni (+4,1%), mentre si registra una sensibile riduzione dei costi per l’acquisto dei servizi non sanitari, scesi a 135,91 milioni (-8,8%) e determinata essenzialmente dal calo dei costi per l’energia dopo l’impennata realizzata nel 2022.

In particolare dal 2022 al 2023 i costi per il riscaldamento sono passati da 14,76 milioni a 12,29 milioni (-16,7%), mentre i costi per l’energia elettrica da 27,55 milioni a 14,29 milioni (-48,1%).

Entrambi rimangono tuttavia superiori ai valori del 2019 rispettivamente del 72 e del 10 per cento.

I costi per dei servizi risentono anche degli oneri sostenuti dall'Azienda per la mobilità passiva "in compensazione" riportati in dettaglio nella Nota integrativa (tab. 58).

In particolare i costi per la mobilità passiva intraregionale del 2023, corrispondenti prevalentemente alle remunerazioni per le prestazioni fornite dalle aziende ospedaliere, sono pari 225,26 milioni.

Di 49,16 milioni (+16,5%) sono invece i costi per la mobilità passiva extraregionale che, in ragione dei corrispettivi ricavi, registra un saldo negativo di 19,10 milioni, maggiore di quello del precedente esercizio.

Dopo la lieve riduzione realizzata nel 2022, seguita al considerevole incremento registrato nel 2020 e nel 2021 per effetto delle assunzioni straordinarie a contrasto della pandemia, tornano in leggerissima crescita nel 2023 i costi per il personale dipendente (al netto di IRAP) che segnano 520,63 milioni (+0,5%). L'importo supera di 51,94 milioni (+11,1%) quello del 2019 precedente all'avvio del periodo della crisi sanitaria.

Per effetto delle dinamiche sopra descritte il risultato della gestione caratteristica (comprensiva di IRAP sul personale), registra un disavanzo di 59,55 milioni che peggiora quello già negativo del 2022, pari a 43,21 milioni.

Si deve peraltro constatare, come già rilevato nella precedente pronuncia di questa Sezione, che tali valori risultano significativamente condizionati, tra l'altro, dalle procedure di contabilizzazione delle somme relative alla gestione diretta del rischio clinico.

Secondo la prassi riscontrata gli interi costi sostenuti dall'Azienda nell'esercizio per i sinistri sono iscritti come sopravvenienze passive verso terzi tra gli oneri della gestione straordinaria, viceversa le risorse assegnate dalla Regione a copertura, sono iscritte tra le sopravvenienze attive solo per la parte già compresa nell'accantonamento effettuato allo scopo nel bilancio della GSA; la parte che eccede tale accantonamento invece è ricompresa tra i contributi in conto esercizio derivanti dalla ripartizione del FSR, contribuendo in questo modo a migliorare il saldo della gestione ordinaria.

In particolare nel 2023, a fronte di sopravvenienze passive derivanti dalla gestione del rischio per 11,37 milioni, non si riscontrano corrispondenti sopravvenienze attive derivanti dall'utilizzo delle somme già accantonate nel bilancio della GSA.

L'intera somma è stata viceversa riconosciuta all'Azienda a valere sui contributi in conto esercizio derivanti dalla ripartizione del FSR.

Anche in considerazione di tali dinamiche la gestione caratteristica denota una situazione di reiterato squilibrio dove i ricavi non sono in grado di contenere gli incrementi dei costi della produzione, buona parte dei quali avente carattere strutturale.

Strutturali sono anche gli elevati costi per gli oneri di ammortamento dei mutui contratti dall'Azienda per sostenere le spese di investimento che, assieme agli interessi passivi per le anticipazioni di tesoreria più che quadruplicati nell'esercizio, determinano il saldo negativo della gestione finanziaria per 3,02 milioni, in aumento su quella del 2022 (+23,8%).

Particolarmente elevato risulta invece il saldo positivo della gestione straordinaria che vale 22,24 milioni contro il valore negativo di 12,98 milioni del 2022. Si riscontra, al riguardo, un significativo incremento delle sopravvenienze attive e, in particolare, della voce "Altre sopravvenienze attive verso terzi" passate da 2,73 milioni del 2022 a 22,68 milioni del 2023.

Considerato anche l'importo di imposte e tasse (al netto dell'IRAP sul personale già compresa nei costi di produzione) il risultato di esercizio registra una perdita di 42,29 milioni che, sia pure migliore di quella del 2022 di 60,53, dimostra la persistente condizione di squilibrio di bilancio dell'Azienda.

Conto economico 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Contributi in conto esercizio	1.479.252.662	1.570.399.285	1.628.308.389	1.665.775.665	1.709.769.039
<i>per quota FSR indistinto</i>	1.429.129.096	1.492.955.636	1.523.904.451	1.561.244.949	1.637.214.874
<i>per quota FSR vincolato</i>	38.150.400	38.156.255	35.774.965	64.691.422	46.865.094
<i>contributi c/esercizio extrafondo</i>	11.891.842	39.161.304	68.575.749	39.356.565	25.554.601
<i>contributi in c/esercizio per ricerca</i>	0	0	0	0	0
<i>contributi in c/esercizio da privati</i>	81.324	126.090	53.224	482.729	134.470
Rettifica contributi in c/esercizio per investimenti	-433.734	-1.608.379	-1.568.228	-633.395	-648.506
Utilizzo fondi per quote inutilizzate	3.809.634	4.991.943	7.059.680	4.415.914	5.399.716
Ricavi per prestazioni sanitarie	148.012.624	132.976.847	100.266.607	80.144.398	79.603.707
<i>di cui: Mobilità intraregionale (in compensazione)</i>	21.342.088	19.796.726	23.320.163	24.034.412	23.479.984
<i>Mobilità extraregionale (in compensazione)</i>	96.520.243	93.934.572	54.050.841	31.946.825	30.065.688
<i>erogate in regime di intramoenia</i>	17.383.724	11.800.922	15.684.498	17.145.697	18.383.443
Compartecipazione alla spesa per prestazioni (ticket)	25.162.301	15.300.709	20.811.315	21.838.839	24.006.292
Concorsi recuperi rimborsi	39.865.692	29.296.450	51.329.623	49.223.206	33.547.197
Quota contributi conto capitale imputati all'esercizio	24.192.457	24.438.892	24.586.304	24.536.855	26.234.582
Altri ricavi e proventi	10.071.106	4.660.996	3.926.185	3.303.478	3.691.297
TOTALE VALORE PRODUZIONE	1.729.932.742	1.780.456.743	1.834.719.875	1.848.604.960	1.881.603.324
Acquisti di beni	246.464.525	273.737.615	276.507.512	278.609.778	294.029.827
<i>sanitari</i>	241.806.707	269.285.017	271.780.941	274.741.571	289.985.102
<i>non sanitari</i>	4.657.818	4.452.598	4.726.571	3.868.207	4.044.725
Acquisto di servizi	887.085.270	876.091.277	921.632.590	935.506.828	954.050.444
<i>sanitari</i>	783.820.833	763.122.394	792.797.260	783.825.144	815.841.111
<i>non sanitari</i>	103.264.437	112.968.883	128.835.330	151.681.684	138.209.333
<i>di cui riscaldamento</i>	7.151.657	6.500.026	7.693.973	14.756.113	12.289.748
<i>di cui utenze elettricità</i>	12.967.362	11.170.312	9.749.937	27.547.170	14.288.380
Manutenzione e riparazione	30.042.775	33.677.886	37.596.308	35.992.357	40.312.459
Godimento di beni di terzi	11.749.370	14.442.083	16.234.035	13.776.684	14.187.999
Costo del personale	468.688.927	498.413.999	521.890.948	518.288.784	520.633.068
IRAP Personale	31.874.565	34.733.922	36.952.852	39.072.266	38.238.217
Ammortamenti	36.199.016	38.625.261	39.510.314	39.792.225	40.666.825
Oneri diversi della gestione	5.852.446	6.929.149	7.352.564	7.184.931	7.458.576
Svalutazioni delle immobilizzazioni e dei crediti	2.036.404	2.344.714	1.317.440	1.411.640	865.773
Variazione delle rimanenze	-1.264.685	-2.087.848	3.458.222	337.515	2.577.338
Accantonamenti dell'esercizio	12.803.834	16.837.654	30.492.100	21.845.812	28.137.327
TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE	1.731.532.447	1.793.745.712	1.892.944.885	1.891.818.820	1.941.157.853
DIFF. VALORE E COSTI DELLA PRODUZIONE	-1.599.705	-13.288.969	-58.225.010	-43.213.860	-59.554.529
TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI	-3.002.021	-2.791.067	-2.493.051	-2.437.767	-3.017.331
TOTALE PROVENTI E ONERI STRAORDINARI	2.966.403	563.527	2.908.535	-12.984.123	22.241.374
TOTALE IMPOSTE E TASSE (-IRAP personale)	1.938.966	1.528.660	1.905.480	1.893.830	1.955.815
UTILE (PERDITA)	-3.574.289	-17.045.169	-59.715.006	-60.529.580	-42.286.301

2. Analisi dello Stato patrimoniale.

L'attivo circolante, che esprime le risorse a disposizione dell'Azienda per far fronte alle obbligazioni a breve termine, si attesta a 799,93 milioni, in lieve diminuzione rispetto al valore del precedente esercizio (-0,5%).

Particolarmente significativo è l'incremento registrato dalle disponibilità liquide, passate da 0,32 milioni del 2022 a 90,03 milioni del 2023, con la giacenza presso l'Istituto tesoriere che ha beneficiato dei maggiori trasferimenti di cassa disposti dalla Regione dopo i riversamenti effettuati dal conto ordinario al conto sanitario.

Per ripristinare l'equilibrio del perimetro sanitario leso dall'irregolare utilizzo del debito autorizzato e non contratto, nel corso del 2023 la Regione ha infatti effettuato riversamenti dalla cassa ordinaria alla cassa sanitaria per complessivi 868,65 milioni che sono stati successivamente erogati alle aziende, migliorandone la situazione finanziaria.

La maggiore liquidità ha così determinato la riduzione dei crediti dell'Azienda verso la stessa Regione per spesa corrente, attestati a 492,51 milioni (-19,4%), contribuendo al sensibile calo dei crediti totali, passati da 727,39 milioni a 640,07 milioni (-12%).

Questa ha inoltre consentito, sul lato passivo, il crollo dei debiti verso il Tesoriere (-97,7%) per le somme anticipate non restituite a fine esercizio e la diminuzione dei debiti verso i fornitori, portati a 179,79 milioni (-28,9%).

In aumento risultano i debiti verso la Regione, pari a 284,07 milioni (+8,3%), mentre restano particolarmente elevati, nonostante la riduzione subita nell'esercizio, i debiti per mutui arrivati a 73,02 milioni, di cui 13,99 con scadenza entro i 12 mesi.

Per effetto di queste dinamiche i debiti totali dell'Azienda si riducono nel 2023 a 705,68 milioni (-15,2%).

I dati sopra riferiti dimostrano dunque la persistenza di uno squilibrio finanziario dell'Azienda attenuato nell'esercizio in esame anche per effetto della maggiore disponibilità di cassa conseguente ai descritti trasferimenti regionali.

I fondi per rischi ed oneri, a garanzia di debiti o altre passività a carico dell'Azienda certe o probabili, ma di ammontare indeterminato ancora indeterminato, presentano nel 2023 una dotazione finale di 81,34 milioni (+29,8%) risultante dalla combinazione dei nuovi accantonamenti, pari a 27,85 milioni, e degli utilizzi, pari a 8,13 milioni, effettuati nel corso dell'esercizio.

Tra i fondi per gli oneri, a 25,79 milioni ammonta il Fondo per i rinnovi contrattuali del personale dipendente che, a fronte di nessun utilizzo, registra un accantonamento di 7,03 milioni.

Decisamente inferiore risulta la dotazione totale dei fondi per i rischi che scende a 4,9 milioni (-9,5%).

Si ricorda al riguardo che, a seguito della scelta della Regione per la gestione diretta e centralizzata dei sinistri, il Fondo per la copertura del rischio sanitario è attualmente costituito nel bilancio della GSA senza che nessun accantonamento a tal fine sia richiesto alle singole aziende.

Nonostante le ingenti perdite di esercizio e l'assenza di contributi regionali a ripiano, il patrimonio netto, pari a 387,52 milioni, realizza un sensibile incremento rispetto al valore del precedente esercizio (+32,8%), favorito essenzialmente dalla crescita dei finanziamenti per gli investimenti, passati da 354,52 milioni del 2022 a 425,31 milioni del 2023 (+20%), oltre i 3/4 dei quali provenienti dalla Regione e comprensivi dei fondi PNRR.

Stato patrimoniale 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023
ATTIVO					
A. IMMOBILIZZAZIONI	458.337.532	443.477.384	420.644.868	398.861.792	391.789.247
I. Immobilizzazioni immateriali	8.346.924	8.585.445	7.937.120	7.355.063	7.855.681
II Immobilizzazioni materiali	448.018.106	432.919.437	410.735.246	389.534.025	381.844.337
III. Immobilizzazioni finanziarie	1.972.502	1.972.502	1.972.502	1.972.704	2.089.229
B. ATTIVO CIRCOLANTE	711.819.051	709.759.746	762.082.800	804.237.882	799.931.627
I. Rimanenze	27.212.683	29.300.531	25.842.311	25.504.794	22.927.457
II. Crediti	671.331.507	656.056.599	735.559.184	778.415.548	686.978.809
III. Attività finanziarie					
IV: Disponibilità liquide	13.274.861	24.402.616	681.305	317.540	90.025.361
C. RATEI E RISCONTI ATTIVI	510.152	188.572	333.030	73.317	185.180
I. Ratei attivi	281.446	100.039	175.348	330	20.055
II. Risconti attivi	228.706	88.533	157.682	72.987	165.125
TOTALE ATTIVO	1.170.666.735	1.153.425.702	1.183.060.698	1.203.172.991	1.191.906.054
D. CONTI D'ORDINE	10.686.249	9.268.753	9.268.753	10.474.221	12.508.144
PASSIVO					
A. PATRIMONIO NETTO	347.928.375	362.314.455	305.043.222	291.737.067	387.517.159
I. Fondo di dotazione	30.633.735	30.633.735	30.633.735	30.633.735	30.633.735
II. Finanziamenti per investimenti	358.473.044	383.566.044	365.939.225	354.516.649	425.307.265
III. Riserve da donazioni	6.999.729	6.774.786	6.571.225	6.082.144	5.683.759
IV. Altre riserve	217.963	217.963	458.046	1.036.197	1.044.901
V. Contributi pe ripiano perdite	5.988.478	3.574.289	17.045.169	54.404.509	
VI. Utili (perdite) portati a nuovo	-50.810.285	-45.407.194	-55.889.172	-94.406.587	-32.866.200
VII. Utile (perdita) dell'esercizio	-3.574.289	-17.045.168	-59.715.006	-60.529.580	-42.286.301
B. FONDI PER RISCHI E ONERI	48.048.161	42.497.451	64.234.412	62.671.732	81.337.949
C. TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO	12.591.896	12.228.693	12.017.310	12.426.180	12.696.944
D. DEBITI	758.344.151	732.428.850	797.108.509	831.949.719	705.678.517
<i>Mutui passivi</i>	<i>108.787.506</i>	<i>95.642.680</i>	<i>101.245.523</i>	<i>86.715.061</i>	<i>73.023.428</i>
<i>Debiti verso Regione</i>	<i>286.646.335</i>	<i>259.602.492</i>	<i>273.937.583</i>	<i>262.356.653</i>	<i>284.072.230</i>
<i>Debiti verso Tesoriere</i>	<i>49.525</i>	<i>30.556</i>	<i>45.982.392</i>	<i>47.775.052</i>	<i>1.108.118</i>
<i>Debiti verso fornitori</i>	<i>200.283.389</i>	<i>194.376.592</i>	<i>193.357.763</i>	<i>252.935.486</i>	<i>179.791.389</i>
E. RATEI E RISCONTI PASSIVI	3.754.152	3.956.253	4.657.245	4.388.293	4.675.485
I. Ratei passivi	184.441	337.526	597.596	426.338	400.122
II. Risconti passivi	3.569.711	3.618.727	4.059.649	3.961.955	4.275.363
TOTALE PASSIVO E PATRIMONIO NETTO	1.170.666.735	1.153.425.702	1.183.060.698	1.203.172.991	1.191.906.054
F. CONTI D'ORDINE	10.686.249	9.268.753	9.268.753	10.474.221	12.508.144

III. CRITICITA' RILEVATE.

1. Reiterate perdite di esercizio. Squilibrio economico.

- *Perdita di 42.286.301 registrata alla chiusura dell'esercizio 2023.*

1.1. L'Azienda ha registrato nel 2023 una perdita di 42.286.301 che, pur essendo inferiore a quella del precedente esercizio, ne conferma una situazione di sostanziale e persistente squilibrio nella gestione economica.

Si espongono di seguito i risultati realizzati nel periodo 2016-2023 unitamente alle perdite portate a nuovo (al netto dei contributi già liquidati dalla Regione), ai contributi per il ripiano iscritti nello Stato patrimoniale e alle perdite ancora da ripianare.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Utili/Perdite portate a nuovo	-75.463.520	-89.718.339	-82.569.215	-50.810.287	-45.407.194	-55.889.173	-94.406.588	-32.866.200
Utile/Perdita esercizio	-21.671.349	7.149.123	-5.988.478	-3.574.288	-17.045.169	59.715.006	-60.529.580	-42.286.301
Contributi ripiano perdite	-	-	21.798.254	5.988.478	3.574.289	17.045.169	54.404.509	-
Perdite da coprire dopo contributi	-97.134.869	-82.569.216	-66.759.439	-48.396.097	-58.878.074	-98.559.010	-100.531.659	-75.152.501

Con l'unica eccezione del 2017 l'Azienda ha sempre chiuso gli esercizi con pesanti perdite la cui copertura è stata assicurata di volta in volta dalla Regione con gli interventi adottati per ripristinare l'equilibrio di bilancio dell'intero SSR.

Al 31 dicembre 2023 ammontano a 75.152.501 le perdite ancora da ripianare che comprendono quelle derivanti dal ricalcolo degli ammortamenti a seguito del passaggio al nuovo sistema contabile, tutt'ora oggetto di un programma di recupero pluriennale ai sensi dell'art. 18 della legge regionale n. 19/2019.

La perdita di esercizio del 2023, in particolare, è stata ripianata nel corso del 2024 per effetto di diversi provvedimenti regionali che hanno assegnato agli enti del SSR risorse recuperate da varie fonti, tra le quali il maggior gettito derivante dall'incremento dell'addizionale IRPEF disposto con la legge regionale n. 48/2023 che ha assicurato all'Azienda Toscana Sud Est un contributo di 31.307.932.

1.2. Nelle memoria trasmessa, l'Azienda ricorda di essere finanziata quasi esclusivamente da trasferimenti regionali e di non potere di conseguenza reperire autonomamente le risorse necessarie a garantire l'erogazione dei servizi, ma solo adottare misure organizzative dirette a contenerne i costi.

La stessa Azienda, nell'ammettere che tali misure non state sufficienti ad assicurare l'equilibrio economico della gestione a fronte dei maggiori costi di produzione

sostenuti nel 2023 (e anche nel 2024), ribadisce l'impegno ad impiegare le risorse disponibili secondo il principio dell'efficienza economica, mantenendo il medesimo livello delle prestazioni sanitarie erogate ai cittadini.

Nell'intervento in adunanza il rappresentante della Regione, dopo aver ricordato l'insufficienza del finanziamento ordinario assicurato dal FSR a coprire i costi di produzione delle aziende sanitarie in continuo aumento, comunica che le entrate derivanti dall'incremento dell'aliquota IRPEF nel 2025 saranno necessariamente destinate alla copertura delle perdite del SSR del 2024, posto che non risulta ancora autorizzata l'iscrizione nel bilancio delle aziende delle somme dovute dalle imprese a titolo di payback sui dispositivi medici, ammontanti a circa 500 milioni che, quand'anche fossero riconosciute anche per solo la metà dell'importo, assicurerebbero un fondamentale contributo per l'equilibrio del SSR senza la necessità di ingenti interventi di ripiano delle perdite.

1.3. La Sezione accerta le perdite registrate dall'Azienda alla chiusura dell'esercizio 2023.

L'Azienda, nonostante la cessazione dell'emergenza sanitaria che aveva negativamente condizionato i risultati degli esercizi 2020, 2021 e parzialmente del 2022, continua dunque a versare in una situazione di grave squilibrio economico.

Come dimostrato dall'analisi del CE sopra riferita, i ricavi assicurati dalle fonti di finanziamento ordinario, nonostante il lieve incremento, non sono tutt'ora in grado di dare copertura ai costi della produzione in continua e diffusa crescita a dispetto degli obiettivi di contenimento richiesti dalle leggi statali e dai provvedimenti regionali.

Oltre ai rilevanti aumenti dei costi sostenuti per l'acquisto dei farmaci e per il personale dipendente, continuano a gravare sulla gestione i pesanti oneri finanziari conseguenti ai numerosi mutui contratti per finanziare le spese di investimento di cui si dirà oltre.

In questo contesto le misure poste in essere dall'Azienda e comunicate alla Sezione per garantire l'economicità della gestione, essenzialmente basate su un sistema di contenimento dei costi soprattutto dei servizi non sanitari, si sono rivelate scarsamente efficaci, tanto da non poter prescindere dall'apporto delle risorse straordinarie reperite dalla Regione che nel 2023 è stata costretta allo scopo all'innalzamento delle aliquote fiscali.

La Sezione quindi, preso atto anche di quanto dichiarato dal rappresentante della Regione sulle problematiche relative all'iscrizione a bilancio delle somme dovute a titolo di payback sui dispositivi medici, ribadisce la necessità che, in assenza di costi riducibili, l'Azienda possa disporre di ulteriori fonti di finanziamento in grado di assicurare in maniera costante e duratura i ricavi necessari per superare definitivamente lo squilibrio gestionale in atto.

2. Anticipazione di tesoreria e gestione dei pagamenti.

- *Ricorso all'anticipazione di tesoreria con considerevole incremento degli interessi passivi.*

2.1. Nel 2023 l'Azienda ha usufruito dell'anticipazione di tesoreria per 301 giorni, per un importo totale di 119.107.000, maturando interessi passivi per 1.100.631.

Di seguito i dati dell'esercizio in esame sono posti a confronto con quelli degli anni precedenti.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Utilizzata	40.635.000	101.560.000	118.492.000	33.456.000	53.026.000	85.287.000	106.095.00	119.107.000
Limite	125.237.375	125.237.375	137.267.628	137.988.979	137.988.979	147.750.000	147.750.000	147.750.000
Non restituita	91.171.692	63.555.268	-	-	-	45.982.392	47.775.052	1.108.118
giorni utilizzo	335	341	283	81	38	159	209	301
Interessi	977.615	531.675	574.347	48.761	26.467	106.511	246.877	1.100.631

L'Azienda, fin dalla sua costituzione, ha sempre fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria a conferma della persistente difficoltà di disporre della liquidità necessaria per provvedere ai pagamenti dei creditori ed alle altre necessità di spesa.

Si riscontra tuttavia nel 2023 una considerevole riduzione del debito verso l'Istituto tesoriere per le somme non restituite a fine esercizio (di fatto equivalente agli interessi passivi), con un allentamento della sofferenza di cassa che ha consentito anche di migliorare i pagamenti dei debiti commerciali arrivati a 753.730.386 a fine esercizio (+22,8%) e, in particolare, i pagamenti dei debiti scaduti, quasi raddoppiati dai 256.067.437 del 2022 ai 424.168.952 del 2023.

I debiti totali dell'Azienda verso i fornitori sono di conseguenza passati da 252.935.486 a 179.791.389 (-28,9%). Peggiora tuttavia, in considerazione della mole dei pagamenti effettuati oltre il termine di legge, l'indice di tempestività che sale a 14 giorni di ritardo contro i 4 del precedente esercizio.

2.2. L'Azienda, in sede di controdeduzioni, riferisce che, nonostante il costante monitoraggio dei flussi finanziari e la programmazione dei pagamenti, è dovuta ricorrere anche nel 2023 all'anticipazione di tesoreria, sostenendo maggiori oneri per gli interessi passivi a causa dell'aumento dei tassi.

Precisa quindi la stessa Azienda che dalla fine del 2023 a tutto il 2024 l'anticipazione è stata usufruita per soli 12 giorni anche grazie ai maggiori trasferimenti di liquidità da parte della Regione che hanno consentito di diminuire ulteriormente i debiti nei confronti dei fornitori, riducendo al contempo il valore dell'indicatore dei tempi di pagamento che, al 31 dicembre 2024, si è attestato a -5,96 giorni.

3.3. La Sezione accerta la persistente difficoltà dell'Azienda a disporre della liquidità sufficiente al pagamento dei debiti senza usufruire dell'anticipazione di tesoreria, quantunque nel 2023 le somme ricevute siano state interamente restituite a fine esercizio e il debito verso l'istituto tesoriere sia stato limitato ai soli interessi passivi.

Non si può del resto fare a meno di notare come il miglioramento della situazione finanziaria sia stato favorito dai consistenti trasferimenti straordinari disposti dalla Regione nella seconda parte dell'anno a seguito del riequilibrio della cassa sanitaria cui si è fatto accenno in sede di analisi dello Stato patrimoniale.

Più che triplicati risultano, di contro, i costi per gli interessi passivi rispetto al precedente esercizio per effetto dell'aumento del tasso praticato dall'Istituto sulle somme anticipate.

In considerazione di tali maggiori oneri appare ancor più indispensabile il recupero e il mantenimento di una sufficiente disponibilità di cassa con il definitivo superamento del ricorso all'anticipazione che presenta costi sempre più ingenti e limita di conseguenza le risorse destinabili all'erogazione diretta delle prestazioni sanitarie.

In questo senso la Sezione prende favorevolmente atto che, secondo quanto anticipato dall'Azienda, nell'esercizio successivo a quello in esame l'anticipazione è stata usufruita per soli 12 giorni e auspica quindi il ripristino dell'equilibrio della gestione finanziaria, garantito da costanti e sufficienti trasferimenti di cassa da parte della Regione e da una corretta ed efficiente programmazione dei pagamenti parte della stessa Azienda.

3. Rapporti finanziari Azienda Regione.

- *Significativo ammontare di crediti verso la Regione per versamenti a patrimonio netto risultanti dallo stato patrimoniale.*

3.1. Oltre a migliorare i pagamenti, i maggiori trasferimenti di liquidità di cui ha beneficiato l'Azienda nel corso dell'esercizio in esame hanno determinato una significativa contrazione dei crediti per spesa corrente nei confronti della Regione che, dopo l'incremento registrato nel 2022, scendono a complessivi 492.506.364 (-19,4%), con un considerevole abbattimento delle posizioni pregresse, passate da 101.893.663 a 6.883.211 (-93,2%).

Continuano invece ad aumentare i crediti per versamenti al patrimonio netto, arrivati nel 2023 (anche per effetto dei finanziamenti PNRR) a 147.567.009 (+26,8%). Rimane particolarmente elevato, nonostante il lieve calo registrato nell'esercizio in esame, l'ammontare delle posizioni risalenti nel tempo, pari a 54.165.378 milioni.

Si espone di seguito l'andamento dei crediti dell'Azienda verso la Regione nel periodo 2019-2023.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Crediti di parte corrente	568.775.204	576.090.029	569.555.107	577.767.106	521.381.443	595.398.971	610.984.184	492.506.364
<i>di cui da esercizi precedenti</i>	<i>140.406.368</i>	<i>146.110.309</i>	<i>124.367.573</i>	<i>129.383.641</i>	<i>37.287.319</i>	<i>87.343.209</i>	<i>101.893.663</i>	<i>6.883.211</i>
Crediti vers.patrimonio	60.714.455	44.234.262	30.319.170	56.682.113	80.464.318	87.153.713	116.409.911	147.567.009
<i>di cui da esercizi precedenti</i>	<i>60.714.455</i>	<i>37.069.416</i>	<i>30.197.600</i>	<i>24.395.156</i>	<i>50.312.532</i>	<i>65.637.513</i>	<i>60.568.223</i>	<i>54.165.378</i>

3.2. L'Azienda riferisce al riguardo che la maggior parte dei crediti verso la Regione, pari a 93,4 milioni, corrisponde a contributi assegnati nel 2023, mentre la parte residuale di 54 milioni a contributi assegnati nel 2022 o in esercizi precedenti.

L'Azienda comunica quindi che nel corso del 2024 sono stati incassati oltre 18 milioni di crediti in conto capitale a seguito dell'attività di rendicontazione.

3.3. La Sezione rileva la persistenza di un elevato ammontare di crediti per versamenti a patrimonio netto nei confronti della Regione.

Nel prendere atto di quanto dichiarato in sede di controdeduzioni, si richiama la l'Azienda ad una sollecita esecuzione e rendicontazione dei progetti e dei lavori che consentano l'acquisizione dei finanziamenti assegnati e l'estinzione dei crediti di parte capitale.

In questo senso si rinnova l'invito alla Regione di modulare i finanziamenti degli investimenti delle aziende, specie se derivanti dall'assunzione di mutui, in base ad

una attendibile pianificazione dei lavori che eviti l'eccessiva formazione di crediti a favore delle aziende stesse e l'immobilizzazione di risorse nella cassa regionale fino alla rendicontazione finale.

4. Indebitamento.

- *Significativo ammontare degli oneri dell'indebitamento a carico dell'Azienda.*

4.1. I costi sostenuti dall'Azienda per il rimborso dei contratti di finanziamento (c.d. servizio del debito) nel 2023 sono pari a 15.430.805, con un'incidenza sulle entrate proprie del 11,30 per cento rispetto al limite del 15 per cento stabilito dall'art. 2, comma 2- sexies, lett. g) del d.lgs. n. 502/1992.

Si espone di seguito l'evoluzione dei costi per il servizio del debito fino al 2023.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Costo servizio del debito	3.505.095	5.829.492	8.470.727	15.626.743	15.626.740	16.672.735	16.569.548	15.430.805
Incidenza entrate proprie	2,16%	2,87%	4,56%	7,63%	7,95%	7,72%	10,04%	11,30%

4.2. L'Azienda, in sede di controdeduzioni, ribadisce di avere avuto la necessità di ricorrere all'indebitamento per garantire la conservazione del patrimonio strutturale a fronte dell'indisponibilità di risorse da impiegare per spese in conto capitale.

Precisa quindi di avere osservato le disposizioni regionali in materia e di non aver contratto nuovi mutui dal 2020, nonostante la residua capacità di indebitamento in base ai limiti di legge.

4.3. La Sezione accerta il persistente ed elevato livello dell'indebitamento a carico dell'Azienda.

Nonostante la lieve riduzione degli oneri registrata nell'esercizio in esame, ne aumenta (e si avvicina al limite di legge) l'incidenza sulle entrate proprie, passate 165.100.320 a 136.577.865 (-17,3%).

In ogni caso, indipendentemente dal rispetto di tale limite, l'Azienda continua a sostenere elevati costi per il servizio del debito che contribuiscono in maniera non indifferente allo squilibrio della gestione tutt'ora in atto.

Questa situazione costituisce, d'altra parte, il risultato di una politica degli investimenti autorizzata dalla Regione che negli anni passati, quando già l'Azienda palesava evidenti difficoltà nel dare integrale copertura ai costi di produzione, ha

portato alla reiterata assunzione di mutui senza una preventiva verifica della sostenibilità dei relativi oneri nel quadro delle fonti di finanziamento ordinarie.

Come già ricordato nelle precedenti pronunce di questa Sezione, la mancanza di tale verifica che, a dispetto di quanto sostenuto dall'Azienda nella comunicazione delle misure correttive, non può limitarsi al riscontro della persistenza di un residuo margine di indebitamento rispetto al limite di legge, preclude la stipulazione di mutui o di altri contratti di finanziamento che comportino ulteriori costi a carico del bilancio.

5. Gestione del rischio sanitario.

- *Criticità nella gestione accentrata del rischio sanitario.*
- *Elevato ammontare del rischio totale stimato dall'Azienda.*

Anche nel 2023 l'Azienda, come richiesto nelle linee guida per la redazione dei bilanci di previsione, non ha disposto alcun accantonamento per il possibile risarcimento dei danni provocati a terzi nell'esercizio dell'attività sanitaria.

Il SSR della Toscana ha da tempo optato per gestione diretta del rischio sanitario (c.d. autoassicurazione) in luogo della stipula di polizze assicurative con soggetti esterni.

Il sistema in atto prevede, in particolare, la "centralizzazione" delle risorse necessarie a sostenere i costi dei sinistri che, anziché essere accantonate nei bilanci delle singole aziende, sono invece trattenute in un unico "Fondo per la copertura diretta dei rischi" iscritto nello Stato patrimoniale della GSA.

Tali risorse, tramite utilizzi a riduzione del Fondo stesso, dovrebbero essere assegnate alle aziende e contabilizzate nel Conto economico tra le sopravvenienze attive della gestione straordinaria a fronte dei costi per i risarcimenti dovuti iscritti tra le sopravvenienze passive.

L'analisi dei bilanci della GSA e delle aziende ha evidenziato tuttavia che la copertura dei costi dei sinistri è assicurata quasi esclusivamente da trasferimenti in conto esercizio assegnati alle stesse aziende in sede di ripartizione finale del FSR e contabilizzati tra i ricavi della gestione ordinaria.

In altri termini il rischio sanitario, viene gestito di regola "per cassa" in relazione ai costi sostenuti dalle aziende in ogni esercizio, con un utilizzo solo eventuale del Fondo.

Nella pronuncia sul bilancio della GSA (deliberazione n. 272/2024/PRSS) questa Sezione ha rilevato che il Fondo accantonato nello Stato patrimoniale della stessa GSA

risulta del tutto incongruo rispetto alla reale dimensione del rischio sanitario a carico delle aziende e che l'attuale modalità di gestione dei sinistri deve ritenersi incompatibile con i principi contabili, determinando un ulteriore pericolo per l'equilibrio economico dell'intero SSR.

Oltre ai costi sostenuti per i sinistri liquidati nel corso del 2023, pari a 11.373.425 iscritti tra le sopravvenienze passive del Conto Economico, l'Azienda USL Toscana Sud Est, secondo i dati comunicati alla Regione e riportati nella Nota Integrativa, presenta un rischio di risarcimento stimato (con esito possibile) in 9.983.680 per i sinistri insorti nel 2023 e in 17.840.998 per sinistri insorti negli anni precedenti e non ancora liquidati.

A fronte quindi di un rischio totale che, al netto delle somme già liquidate, solo per l'Azienda in esame supera i 27 milioni, il Fondo accantonato nello Stato patrimoniale della GSA, che dovrebbe garantire la copertura del rischio di tutti gli enti del SSR, presenta una dotazione di 16.299.177 rimasta immutata dai precedenti esercizi.

5.2. Nella memoria trasmessa l'Azienda, dopo avere illustrato le caratteristiche fondamentali del sistema accentrato di gestione del rischio adottato dalla Regione, precisa che il rischio stimato in 9.983.680 per sinistri insorti nell'anno 2023 e in 17.840.998 per gli anni precedenti al 2023 si riferisce a contenziosi valutati con grado di avveramento possibile, non soggetti ad accantonamento come previsto dai principi contabili.

5.3. La Sezione, alla luce delle predetta analisi, rileva che il Fondo accantonato nel bilancio della GSA degli esercizi 2021 e 2022 risulta del tutto incongruo rispetto alla reale dimensione del rischio sanitario a carico delle aziende e che l'attuale modalità di gestione dei sinistri deve ritenersi incompatibile con i principi contabili, determinando un ulteriore pericolo per l'equilibrio economico dell'intero SSR.

Si deve peraltro considerare che i mancati utilizzi del Fondo determinano un inevitabile disallineamento nel Conto economico delle aziende tra la gestione straordinaria e la gestione caratteristica.

I costi correttamente iscritti nella gestione straordinaria tra le sopravvenienze passive, in quanto di regola riferibili alla competenza di esercizi pregressi, non trovano un corrispettivo nelle sopravvenienze attive, dove dovrebbero essere iscritte le risorse liberate dal Fondo.

I contributi assicurati dalla ripartizione finale del FSR a copertura dei predetti costi sono, viceversa, iscritti tra i ricavi della gestione caratteristica, migliorandone il risultato a dispetto di quello della gestione straordinaria il quale registra storicamente passività notevoli che concorrono in maniera non indifferente alle perdite di esercizio del SSR.

Ciò detto, la Sezione prende atto della riforma avviata dalla Regione per dare attuazione ad un sistema di assicurazione misto in esecuzione del regolamento attuativo della legge n. 24/2017 (D.M. 15 dicembre 2023 n. 232) recentemente emanato, con la riserva di verificare, nei successivi controlli, che l'accantonamento al Fondo sia incrementato sino a raggiungere una dimensione congrua rispetto all'ammontare totale del rischio sanitario stimato dalle aziende.

6. Limiti di spesa. Acquisto dei farmaci.

Superamento dell'obiettivo di contenimento dei costi per l'acquisto di farmaci stabilito dalla Regione per l'Azienda (spesa farmaceutica per acquisti diretti, ex spesa farmaceutica ospedaliera).

6.1. Disposizioni di legge nazionali di coordinamento della finanza pubblica stabiliscono limiti di spesa per l'acquisto dei farmaci e per l'acquisto dei dispositivi medici a carico delle regioni, le quali, per assicurarne il rispetto a livello di Servizio sanitario complessivo, sono tenute ad assegnare specifici obiettivi di contenimento dei costi alle singole aziende. Il mancato conseguimento dei predetti obiettivi, nella misura in cui determini il superamento del tetto di spesa regionale, può pertanto configurare una irregolarità gestionale direttamente imputabile anche alle aziende stesse.

La Regione Toscana nell'esercizio in esame ha superato i limiti fissati dalla legge sia per la spesa farmaceutica per gli acquisti diretti (art. 1, comma 475 della legge n. 178/2020), sia per i dispositivi medici (art. 15, comma 13, lett. f), del decreto-legge n. 95/2012).

6.1.1. L'Azienda nel 2023 ha sostenuto costi per l'acquisto di farmaci (spesa farmaceutica per acquisti diretti, ex spesa farmaceutica ospedaliera) per 190.898.203, con un incremento del 12,8 per cento rispetto al precedente esercizio.

L'obiettivo di contenimento fissato dalla Regione nelle linee guida per la redazione dei bilanci di previsione degli enti del SSR in 177.075.201 (costi sostenuti in base alla rilevazione del CE al IV trimestre 2022), risulta superato.

In ogni caso l'evoluzione degli importi nel periodo 2017-2023 riportati nella seguente tabella dimostra che a partire dal 2019 i costi per gli acquisti diretti, anche al netto della componente legata alle esigenze di contrasto alla pandemia (c.d. costi Covid), sono sempre aumentati nel tempo, con il valore del 2023 che supera di oltre 55 milioni quello del 2017 (+41,2%).

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Costi farmaci	135.201.518	147.707.875	157.949.672	165.922.376	166.815.637	169.221.594	190.898.203
<i>di cui Covid</i>				939.700	1.181.899	488.959	
Obiettivo	-	146.136.520	128.114.562	157.159.924	157.949.672	158.691.715	177.075.201
Differenza		1.571.355	29.835.110	8.762.452	8.865.965	10.529.879	13.823.002

6.2. In sede di controdeduzioni l'Azienda conferma il mancato conseguimento dell'obiettivo di contenimento fissato dalla Regione per la spesa farmaceutica per gli acquisti diretti, evidenziando un incremento generalizzato dei costi, rilevabile in tutte le ASL toscane e determinato essenzialmente dall'introduzione di nuovi farmaci, dall'ampliamento delle indicazioni all'utilizzo di farmaci già in uso, oltre che dalla riclassificazione di medicinali oncologici e per il trattamento di malattie rare.

L'Azienda riferisce quindi le azioni poste in essere a garanzia dell'appropriatezza prescrittiva.

6.3. La Sezione, rilevato il superamento dei limiti per la spesa farmaceutica stabilito dalla legge per la Regione, accerta il mancato conseguimento dell'obiettivo di riduzione dei costi per l'acquisto dei farmaci fissato dalla stessa Regione per l'Azienda.

Rimangono evidenti del resto le oggettive difficoltà della Regione nel fissare degli obiettivi di costo effettivamente realizzabili da parte delle aziende senza pregiudicare la doverosa e efficiente erogazione delle prestazioni sanitarie.

Si tratta di difficoltà ampiamente diffuse, posto che quasi nessuna delle regioni italiane riesce ad assicurare la riduzione nella misura richiesta dalla legge, come confermano i rapporti annuali sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei conti (cfr. ad esempio Sezioni Riunite, deliberazione n. SSRRCO/22/2023/RCFP).

Nondimeno la fissazione da parte regionale di specifici obiettivi di contenimento dei costi per l'acquisto diretto dei farmaci e dei dispositivi medici, nei confronti delle aziende e degli altri enti del SSR, costituisce un importante incentivo alla razionalizzazione degli acquisti, tanto più necessaria in considerazione dell'attuale situazione dell'Azienda in cui i ricavi assicurati dalle fonti di finanziamento ordinario, come più volte ricordato, non sono sufficienti a sostenere costi della produzione sempre più elevati.

7. Limiti di spesa. I costi per il personale.

- *Elevato ammontare dei costi per il personale.*
- *Superamento del limite previsto dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009.*

7.1. L'Azienda ha sostenuto nel 2023 costi per il personale (compreso quello riconducibile ai rapporti c.d. flessibili) per complessivi 528.872.904.

Tali costi, che al netto delle poste escluse dal calcolo del limite di legge si attestano a 429.288.168, secondo i dati riportati nel questionario trasmesso dal Collegio sindacale non garantiscono il conseguimento, né dell'obiettivo fissato dall'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (costi del 2004 ridotti del 1,4%), né dell'obiettivo fissato dall'art. 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (costi del 2018 aumentati del 5 per cento dell'incremento del FSR).

I dati indicati nella seguente tabella evidenziano un'impennata dei costi di personale, anche agli effetti del rispetto del limite, dall'esercizio 2020.

	2019	2020	2021	2022	2023
Costo del personale (dati questionario)	496.984.750	515.914.000	532.657.000	526.898.629	528.872.904
Costo personale al netto poste escluse	407.560.750	424.451.000	434.884.000	427.313.893	429.288.168
Obiettivo (costi 2004-1,4%)	404.399.422	389.799.324	389.799.324	389.799.324	389.799.324
Differenza costo-obiettivo	3.161.328	34.651.676	45.084.676	37.514.569	39.488.844

Si ricorda al riguardo che, come rilevato nelle pronunce di questa Sezione sui bilanci dei precedenti esercizi finanziari, l'Azienda ha proceduto, soprattutto nel biennio 2020 e 2021, ad assunzioni prevalentemente a tempo indeterminato con l'impiego di risorse straordinarie (fondi Covid) destinate al conferimento di incarichi limitati al periodo dell'emergenza sanitaria.

La scelta, giustificata con l'urgenza di immettere personale per fronteggiare le necessità della pandemia, è stata effettuata tuttavia senza una preventiva verifica della

sostenibilità dei relativi costi a regime, contribuendo anche all'attuale squilibrio della gestione, data l'insufficienza di ricavi assicurati dal finanziamento ordinario a coprire tutti i costi di produzione e richiedendo la predisposizione di un piano di riordino basato essenzialmente sulla gestione del turn-over.

Si ricorda inoltre che nelle linee guida per la redazione dei bilanci di previsione degli enti del SSR era richiesta all'Azienda una riduzione dei costi totali dei dipendenti di 4.525.000 che comunque non è stata realizzata.

7.2. Nelle controdeduzioni trasmesse l'Azienda richiama la nota regionale del 15 gennaio 2024 nella quale, sulla base del parere reso dal Ministero dell'economia e delle finanze, si precisa che il limite di spesa previsto per il personale deve intendersi riferito all'intero SSR e non al singolo ente.

Si comunica quindi che l'andamento dei costi per il personale anche nel 2023 ha continuato ad essere condizionato dalle assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel periodo dell'emergenza sanitaria e che ha richiesto l'adozione di un piano di riequilibrio concordato con la Regione e ancora in corso di esecuzione.

Precisa infine l'Azienda che l'aumento dei costi che nel 2023 non ha consentito di conseguire gli obiettivi programmati è stato determinato essenzialmente dal riconoscimento al personale dell'emolumento una tantum previsto dall'art. 1, comma 330, della legge 197/2022 e da un rallentamento del turn over nella parte finale dell'anno che è stato tuttavia già compensato nel 2024.

7.3. La Sezione rileva l'elevato ammontare dei costi per il personale sostenuti dall'Azienda, che, anche al netto delle maggiorazioni derivanti dai rinnovi contrattuali, registra un ulteriore incremento rispetto al valore del 2022.

L'andamento di questi costi, indipendentemente dal mancato rispetto dell'obiettivo di riduzione stabilito dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009 che la Sezione si riserva comunque di verificare se sia stato conseguito a livello consolidato, incide negativamente sul mantenimento dell'equilibrio economico della gestione e impone di richiamare l'attenzione dell'Azienda sulla persistente sostenibilità degli stessi dopo le assunzioni a tempo indeterminato effettuate con la disponibilità di risorse straordinarie nel periodo della pandemia.

Al riguardo la Sezione, nel prendere atto di quanto dichiarato in sede di controdeduzioni sul piano di razionalizzazione del personale concordato con la Regione, richiede all'Azienda di fornire una rappresentazione precisa degli obiettivi

fissati e dei risultati già conseguiti in ciascun anno di durata del predetto piano che consenta di verificarne l'andamento ai fini del riequilibrio della dotazione di personale e del contenimento dei relativi costi, non risultando esso immediatamente desumibile dalla documentazione trasmessa.

8. Adozione e approvazione dei bilanci.

- *Ritardata adozione del bilancio di esercizio e del bilancio economico di previsione da parte dell'Azienda e ritardata approvazione degli stessi da parte della Giunta regionale.*

8.1.1. Il bilancio di esercizio 2023 dell'Azienda è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 771 del 26 luglio 2024 e approvato dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 1167 del 21 ottobre 2024, intervenute entrambe oltre i termini stabiliti dalla legge, fissati rispettivamente al 30 aprile e al 31 maggio dell'anno successivo a quello di riferimento (art. 31, comma 1, e art. 32, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011; art. 123, comma 3, della legge regionale n. 40/2005).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Adozione Azienda	23/03/18	20/11/18	10/12/19	19/01/21	02/03/22	07/03/23	25/07/23	26/07/24
Termine	30/04/17	30/04/18	30/04/19	30/06/20	30/06/21	31/05/22	30/04/23	30/04/24
Ritardo gg	327	204	224	203	245	280	86	87

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Approvazione Regione	17/05/18	23/03/19	27/07/20	26/04/21	18/07/22	26/04/23	04/12/23	21/10/24
Termine	31/05/17	31/05/18	31/05/19	31/07/20	31/07/21	15/07/22	31/05/23	31/05/24
Ritardo gg.	351	296	423	269	352	285	187	143

8.1.2. Il bilancio economico di previsione 2023 (e pluriennale 2023-2025) dell'Azienda è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 861 del 1 agosto 2023 e approvato dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 1281 del 6 novembre 2023, intervenute entrambe oltre i termini stabiliti dalla legge, fissati rispettivamente al 15 novembre e al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento (art. 32, comma 5, del d.lgs. n. 118/2011; art. 123, commi 1 e 2, della legge regionale n. 40/2005).

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Adozione Azienda	28/07/17	05/03/18	22/02/19	28/02/20	07/04/21	25/05/22	01/08/23
Termine	15/11/16	15/11/17	15/11/18	15/11/19	15/11/20	15/11/21	15/11/22
Ritardo gg	255	110	99	105	143	191	259

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Approvazione Regione	29/05/18	29/05/18	15/07/19	21/12/20	02/08/21	21/11/22	06/11/23
Termine	31/12/16	31/12/17	31/12/18	31/12/19	31/12/20	31/12/21	31/12/22
Ritardo gg.	514	149	196	356	214	325	310

8.2. L'Azienda riferisce al riguardo che, nonostante la necessità di attendere i provvedimenti regionali propedeutici alle operazioni di chiusura, il ritardo nell'adozione del bilancio di esercizio si è mantenuto al di sotto dei 90 giorni.

Considerevole è stato invece il ritardo nell'adozione del bilancio economico di previsione che ha potuto essere predisposto solo dopo l'emissione delle linee guida regionali (31 marzo 2023) e la quantificazione delle risorse da destinare agli investimenti (luglio 2023).

8.3. La Sezione accerta la tardiva adozione e la conseguente tardiva approvazione del bilancio di esercizio e del bilancio economico di previsione.

La violazione dei termini era già stata accertata da questa Sezione con le deliberazioni emesse a seguito dei controlli sui bilanci dei precedenti esercizi, dove era stato richiesto all'Azienda ed alla Regione di adottare i provvedimenti organizzativi e gestionali per superare l'irregolarità.

Si deve quindi dare atto del notevole miglioramento della tempistica di adozione del bilancio di esercizio 2023 a fronte del peggioramento di quella del bilancio economico di previsione.

Rimangono invece sempre molto elevati i tempi di approvazione della Regione.

Nel rinviare alle considerazioni svolte nelle pronunce precedenti sull'importanza della tempestiva adozione e approvazione dei bilanci ai fini della corretta gestione economica e finanziaria, si rinnova l'invito all'Azienda e alla Regione a predisporre i documenti e ad adottare i provvedimenti necessari in tempi utili a garantire il rispetto dei termini di legge.

Tutto ciò premesso e considerato

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, sulla base dell'esame della relazione inviata dal Collegio sindacale sul bilancio di esercizio 2023, e della successiva attività istruttoria

ACCERTA

la presenza, nei termini indicati in motivazione, dei seguenti profili di criticità attinenti alla gestione economica e finanziaria **dell'Azienda USL Toscana Sud Est** che coinvolgono anche la Regione per le funzioni istituzionali ad essa spettanti sul Servizio sanitario regionale:

- la perdita di 42.286.301 registrata alla chiusura dell'esercizio 2023, a conferma di una condizione di squilibrio economico;
- il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria con significativo incremento degli oneri per gli interessi passivi;
- il significativo ammontare di crediti verso la Regione per versamenti a patrimonio netto;
- l'elevato ammontare dei costi dell'indebitamento;
- il mancato conseguimento dell'obiettivo di riduzione dei costi per l'acquisto dei farmaci (spesa farmaceutica per acquisti diretti) fissato dalla Regione;
- l'elevato ammontare dei costi per il personale con conseguenti riflessi sul rispetto dei limiti di spesa stabiliti dalle norme di coordinamento della finanza pubblica;
- la ritardata adozione del bilancio di esercizio e del bilancio economico di previsione.

CHIEDE

all'Azienda di adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le criticità riscontrate anche con la collaborazione della Regione, ed in particolare a:

- ripristinare l'equilibrio economico della gestione, attraverso una attenta programmazione dei costi nel quadro delle risorse assicurate dal finanziamento ordinario e di eventuali risorse aggiuntive rese disponibili dalla Regione;
- proseguire con una gestione della liquidità che, dopo aver assicurato il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali, consenta il definitivo superamento del ricorso strutturale all'anticipazione di tesoreria e dei relativi oneri;
- proseguire nella sollecita definizione dei rapporti creditorî con la Regione;
- verificare la sostenibilità dei costi di indebitamento nei limiti assicurati dalle fonti ordinarie di finanziamento dell'Azienda;
- verificare l'appropriatezza dei farmaci prescritti che ne consentano l'impiego razionale e il contenimento dei costi;

- fornire la programmazione dei costi del personale concordata con la Regione, attestante gli obiettivi di riequilibrio già conseguiti e quelli da conseguire nei prossimi esercizi sino a garantirne la piena sostenibilità nel quadro delle fonti di finanziamento ordinarie, senza pregiudizio per la prestazione dei livelli essenziali di assistenza;
- superare tutte le rimanenti problematiche di carattere organizzativo che concorrono ai ritardi nell'approvazione del bilancio di esercizio e del bilancio economico di previsione.

Rinnova inoltre l'invito alla Regione ad adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le criticità nella gestione dell'Azienda riconducibili alle proprie competenze in materia di organizzazione del SSR e in particolare a:

- garantire adeguate e tempestive assegnazioni di risorse ordinarie (e di eventuali risorse aggiuntive) che, in base alla programmazione dei costi di produzione, garantiscano il ripristino dell'equilibrio economico dell'Azienda;
- comunicare le azioni intraprese per la revisione e la razionalizzazione dei costi delle aziende;
- provvedere ad adeguati trasferimenti di cassa che evitino il sottofinanziamento delle aziende e il ricorso alle anticipazioni di tesoreria con i relativi oneri;
- modulare l'assunzione dei mutui destinati al finanziamento degli investimenti delle aziende in base ad una attendibile pianificazione dei lavori che eviti l'eccessiva formazione di crediti in favore delle aziende stesse e l'immobilizzazione di risorse nella cassa regionale;
- verificare preventivamente la sostenibilità dei mutui o delle altre forme di finanziamento autorizzate alle aziende nel quadro delle risorse assicurate dal finanziamento ordinario;
- adottare un sistema di gestione del rischio sanitario che, in conformità alle disposizioni di legge e ai principi contabili, assicuri congrui accantonamenti in relazione all'ammontare dei risarcimenti stimati dalle aziende;
- fissare gli obiettivi di contenimento dei costi delle aziende ed eventuali rimodulazione degli stessi con provvedimenti ufficiali da rendere disponibili agli organi di controllo;
- provvedere ad una più sollecita approvazione dei bilanci di esercizio e dei bilanci preventivi delle aziende.

I provvedimenti adottati dall'Azienda e dalla Regione dovranno essere comunicati alla Sezione che si riserva di valutarne l'idoneità e l'efficacia nei successivi controlli.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Direttore generale dell'Azienda USL Toscana Sud Est, al Collegio sindacale dell'Azienda e al Presidente della Regione Toscana.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 13 febbraio 2025.

Il magistrato relatore
Paolo Bertozzi
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria 11 aprile 2025
Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)